Atelier 5 / Réformes territoriales : pour un nouveau pacte démocratique entre les associations et les collectivités

Animateur : Laurent THOVISTE

Directeur de la rédaction d'Associations Mode d'Emploi

Cet atelier est l'occasion d'échanger à propos de la réforme territoriale et en particulier du nouveau pacte démocratique à mettre en place entre les collectivités territoriales et le monde associatif. L'application de la réforme nécessite une **clarification sur les compétences nouvelles de chacun.** Cette clarification est d'autant plus nécessaire que le paysage administratif est souvent obscur pour le citoyen et pour le monde associatif. En revanche, il faut être prudent lors de cette étape, car elle risque de rendre compte moins exactement de l'éventail des compétences d'un niveau territorial ou encore du spectre des collectivités intervenantes. Par ailleurs, il est intéressant d'aborder l'impact de cette réforme sur les financements croisés.

La réforme territoriale : une nouvelle donne positive pour les communes

Annie GENEVARD

Maire de Morteau, Conseillère régionale de Franche-Comté, Présidente du syndicat mixte du Pays Horloger

Cette réforme territoriale est le sujet de polémiques et de certaines interrogations, mais il est judicieux d'élargir le débat à la redéfinition des compétences des collectivités territoriales, dans le cadre de la réforme et du pacte démocratique.

- **Clarification et simplification des procédures pour les mairies**

Avant cette loi, les différentes collectivités possédaient toutes les compétences. Par conséquent, chaque collectivité détient son propre service instructeur et ses propres critères d'intervention ; elle est donc à même de faire vivre chacune de ses compétences pour assurer la visibilité de la structure administrative à tous les niveaux. Comme les collectivités sont indépendantes, le montage des dossiers de projets peut être très complexe. Pour illustrer cette complexité je donnerais un exemple, emprunté au domaine économique. Quand le Pays Horloger a voulu vérifier la viabilité d'un cluster[1], elle a commandité une étude et s'est adressée à l'État et à la Région pour la cofinancer.

[1] Centre d'excellence ou grappes d'entreprises. Regroupement géographique d'entreprises et organismes (recherche, enseignement, services) regroupant des compétences métiers (savoir-faire et technologies) dont l'excellence est reconnue au plan international.

Cependant, ces derniers ont leurs critères propres et deux ans de travail ont été nécessaires pour les mettre en cohérence entre eux et avec ceux du Pays. La réactivité du secteur public est un problème récurrent pour le monde de l'entreprise, qui connaît des temporalités plus courtes. L'entreprise doit d'ailleurs parfois composer avec sept niveaux d'administration différents : le niveau européen, le niveau national, le niveau régional, le niveau départemental, le niveau de la communauté de communes et le niveau communal et le Pays.

- **Une entente nécessaire malgré la concurrence**

Par ailleurs, la concurrence entre les collectivités existe. Chacune veut mettre en œuvre ses compétences selon ses critères et dans sa collectivité. Si un maire a un intérêt particulier pour la culture, il ne voudra pas que la politique culturelle appliquée à sa commune le soit par une autre collectivité, avec le risque que la collectivité y investisse peu de fonds et que le thème de la culture ait une moindre place. Cependant, la réforme peut laisser envisager des économies, car elle optimise la gestion des services par les collectivités. Un service qui met en œuvre une compétence a toujours un coût.

- **Le maintien de la clause générale de compétences pour certains domaines**

La clarification des compétences s'impose donc avec la réforme. Les maires souhaitaient une simplification des procédures et une clarification des compétences, de manière à pouvoir mettre en œuvre de manière efficiente des dossiers et des projets. Malgré les interrogations qu'elle suscite, la réforme était donc nécessaire.
Lors des **entretiens de Valois**, le ministre de la Culture soulignait déjà que si les collectivités étaient spécialisées, certains domaines de compétences en souffriraient, comme la culture, le sport ou le tourisme. La clause générale qui permet une intervention de plusieurs niveaux de collectivités doit donc être conservée. C'est notamment la raison pour laquelle le Parlement a procédé à un certain nombre d'assouplissements afin d'éviter de pénaliser ces domaines.

- **Financements croisés et mutualisation des compétences**

Cette réforme pose trois grands principes : celui de la **limitation des financements croisés**, celui de la participation minimale du maître d'ouvrage et celui du non-cumul des financements de différentes collectivités. Elle dessine également deux couples de collectivités qui seront amenés à coopérer de manière privilégiée à l'avenir, la Région et le Département d'un côté, la commune et la communauté de communes de l'autre. D'ailleurs, pour la Région et le Département, il reste possible de s'entendre sur la mise en place d'un schéma de mutualisation des compétences.
Cependant, à partir de 2015, les projets de financements croisés seront impossibles, sauf pour les communes de 3 000 habitants ou moins, pour les intercommunalités de 6 000 habitants ou moins et pour les projets dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme. Le Département et la Région ne pourront intervenir ensemble que dans ces cas précis.

- **Le financement des politiques associatives des communes**

D'un point de vue financier, l'État, le département et la région participent peu à la politique culturelle des communes, qui repose plutôt sur le tissu social local comme à Morteau, par exemple, où il est très organisé. Le législateur a permis aux communes de bénéficier de financements croisés quand le projet est d'intérêt régional, ce qui suppose préalablement de définir la notion « d'intérêt régional ». Cette situation renvoie à celle que nous avons connue il y a quelques années, lorsque les communes ont dû définir les notions d'« intérêt communal » et d'« intérêt supra communal » au niveau des inter-communalités.

- **Quel avenir pour les communes après la réforme ?**

Le président du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) pense que la réforme mènera à d'incontournables vagues de licenciements. Cependant, l'assouplissement de la réforme s'est fait sur la base de ce que les élus des communes préconisaient et le Parlement a conservé la clause de revoyure, qui permettra de redéfinir dans quelque temps – si besoin est – les termes de la réforme. La France est cependant entrée dans le trio de tête des pays européens qui investissent une **large part de leur Produit Intérieur Brut (PIB) dans la gestion publique (56 %).** Notre pays se place derrière le Danemark, mais devant la Suède. Dès lors, la phobie de la disparition du service public français semble être excessive. Il faut impérativement diminuer la dépense publique en France afin de garantir et améliorer sa compétitivité dans un contexte globalisé. Je prendrais un exemple, le territoire de la commune de Morteau se trouve à la frontière suisse. Entre un quart et un tiers de la population active de la ville quitte le territoire pour aller travailler de l'autre côté de la frontière. Il est difficile de convaincre les entreprises de rester sur les territoires français car la fiscalité suisse est attractive. La défense de la compétitivité d'un territoire est aussi une prérogative du maire. Maintenir l'activité des entreprises sur le terrain permet d'ailleurs de financer les politiques publiques et l'action des associations.
Un nouveau pacte démocratique va se mettre en place entre les associations locales et les collectivités territoriales. La réforme va modifier les équilibres en place et, comme toute réforme, elle peut induire des changements. Il faut veiller à ce que les équilibres fondamentaux ne soient pas rompus et prendre en charge la question globale des financements de l'action publique. Sans prendre en compte les emplois transférés aux collectivités dans le cadre de la décentralisation, depuis 1999, 350 000 emplois ont été créés dans les collectivités territoriales. Aujourd'hui, l'heure est à la stabilisation dans les recrutements pour se consacrer au maintien des équilibres financiers sur les territoires.

Le monde associatif face à la réforme

Patricia COLER

Coordinatrice de l'Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles (UFISC)

L'UFISC est une union d'organisations professionnelles travaillant dans les arts et la culture. Elle regroupe des structures artistiques et culturelles se reconnaissant de l'économie sociale et solidaire. Elle s'intéresse tout particulièrement aux réformes en cours, aux différents niveaux

territoriaux, qui ont des conséquences majeures sur le développement des projets culturels sur les territoires. Pour le monde associatif, le débat sur un nouveau pacte démocratique entre le monde associatif et les collectivités territoriales s'inscrit ainsi dans un contexte de profonde transformation des cadres réglementaire, économique et politique, plus large que celui des réformes territoriales.

- **Le dynamisme des territoires : une participation active des associations**

Les acteurs locaux d'initiative privée, citoyenne, à but non lucratif, participent pleinement au dynamisme des territoires. Ils ont su développer des réponses innovantes aux besoins, en tissant des relations transversales qui maillent de réseaux les territoires et en nouant des partenariats avec les collectivités publiques. Les financements publics qui soutiennent le domaine de la culture proviennent ainsi majoritairement des collectivités territoriales, qui reconnaissent la dimension d'intérêt général de ces projets. La réforme territoriale et la réforme fiscale de la taxe professionnelle, qui influent sur la libre administration des collectivités et leur capacité d'intervention, mettent en danger la diversité des projets, l'équité des territoires et la relation partenariale que les associations entretiennent avec les différentes collectivités.

- **Les entretiens de Valois et les réflexions sur le monde de la culture**

Les réformes évoquées lors des Entretiens Territoriaux de Strasbourg (ETS) s'inscrivent dans le cadre de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RéATE). Au niveau national, l'UFISC a participé au processus des Entretiens de Valois, engagé durant deux ans dans le cadre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques). L'UFISC plaide pour **une réflexion sur les principes fondamentaux de l'intérêt général pour le champ culturel**, **en s'appuyant sur les principes de diversité culturelle et de droits culturels**. Elle défend une nouvelle organisation concertée entre les initiatives culturelles, les collectivités territoriales et l'Etat. Ce processus lancé dans un cadre national devrait trouver des déclinaisons au niveau des territoires grâce à l'organisation de conférences en région.

- **Le cadre européen pour la culture et la compétitivité des territoires**

La réflexion doit également passer par une lecture du cadre européen, qui établit les principes premiers de marché et de concurrence. On constate ses effets que ce soit au niveau de la Directive Service et de la dérégulation qu'elle permet dans sa mise en application sectorielle française, dans les logiques de compétitivité entre régions d'Europe ou dans la construction des notions de Service d'Intérêt général (SIG) en seule dérogation au principe de marché. Ces logiques européennes doivent être prises en compte dans la remise en cause des activités et du statut des associations et dans la transformation des relations entre le monde associatif et les collectivités territoriales en France.

- **De la notion d'initiative citoyenne à celle de prestataire**

On assiste aujourd'hui à un **glissement progressif d'une logique partenariale entre associations et collectivités vers une logique de prestation** (avec le développement des

appels d'offre / marchés publics…).La transposition dans le droit français du paquet Monti-Kroes, relatif aux aides d'Etat, à travers notamment la circulaire Fillon de janvier 2010, construit de nouvelles règles pour les relations financières entre associations et collectivités qui emprunte aux notions d'entreprise, de mandatement, d'obligations de services publics ou encore de compensation, terminologies non utilisées dans le système française des conventions entre associations et collectivités. Ces règles tendent à réduire l'initiative privée citoyenne et la capacité de coconstruction entre collectivités publiques et associations. Les transformations et réformes en cours invitent ainsi à repenser le partenariat entre les acteurs publics et ceux du secteur associatif.

- **Vers des stratégies de coopération sur des territoires élargis**

Les secteurs de la culture et du sport se sont mobilisés sur la réforme territoriale pour défendre, en plus de la démocratie locale et de l'équité des territoires, la capacité de toutes les collectivités à intervenir sur leur champ (tant par les compétences que par les possibilités de financement croisés entre les différents niveaux d'administration). La loi, votée en novembre 2010, établit une compétence partagée pour ces deux domaines. Cependant, de nombreux secteurs, en particulier de la vie associative, n'ont pas été pris en compte, comme la jeunesse par exemple.

Cette réforme consacre également la montée en puissance de l'intercommunalité ainsi que le découpage entre un pôle Commune/Métropole et Département/Région. Un des enjeux est de savoir si la réforme va permettre une mise en réseau des acteurs ou au contraire va encourager un mouvement de concentration au profit des nouveaux territoires. Ainsi, alors que la logique de concurrence s'impose progressivement, la question est celle d'un engagement des associations et de leurs partenaires publics dans des stratégies de coopération sur des territoires élargis. Dans ce cadre, il nous apparait que **les acteurs publics et associatifs s'efforcent de construire et de refonder des espaces de concertation** se plaçant du point de vue de la construction partagée, fondés sur une éthique de la dignité des personnes et des règles assumées, intégrant le citoyen dans le débat, pour une meilleure prise en compte de l'intérêt général.

Sigles

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale
ETS : Entretiens Territoriaux de Strasbourg
PIB : Produit Intérieur Brut
RéATE : Réforme de l'Administration Territoriale de l'État
UFISC : Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles

Compte-rendu des Entretiens territoriaux de Strasbourg
1er et 2 décembre 2010

© CNFPT INET 2010

Réalisation :

Agence Averti
MÉDIAS & MEETINGS
www.averti.fr